

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

Model Law on Higher Education Management
of Local Administrative Organization

มโหสถ เกิดเดช² และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์³

Mahosot Kerddet and Sunee Mallikamarl

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการหาคำตอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น การวิจัยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น คำตอบที่ได้มานำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานอำนาจในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างประกอบด้วย องค์กรกำกับดูแล รูปแบบการจัดการศึกษา หลักสูตรการศึกษา หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของผู้บริหาร บุคลากรสายวิชาการ นักศึกษาและค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างกฎหมาย ประกอบด้วยบทบัญญัติ 65 มาตรา แบ่งเป็น 8 หมวด คือ บททั่วไป การจัดตั้งคณะกรรมการ การดำเนินงาน ตำแหน่งทางวิชาการ ปริญญาและวิทยฐานะ การกำกับดูแล และบทกำหนดโทษ

การวิจัยเสนอแนะให้มีการนำเอากฎหมายต้นแบบนี้ไปตราเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อการใช้บังคับและออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการบังคับใช้

คำสำคัญ: การอุดมศึกษา การพัฒนาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายต้นแบบ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563

² นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, อีเมล mahosot@tistr.or.th
Student in Doctor of Law program, Sripatum University, Email: mahosot@tistr.or.th

³ ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม อีเมล profsuneegmail.com
Professor Dr., Faculty of Law, Sripatum University. Email: profsuneegmail.com

Abstract

The objective of the research aims to find the answer in the scope of powers and duties of the local administrative organization in the management of the higher education which is under the supervision of such local administrative organization for the local development base on the local wisdom. The research methodology is Qualitative Research comprising of the Documentary Research; In-depth Interview; Participatory Design, Co-Design; and Hearing. The research result will be brought to formulate the Model Law.

The research results were found that the base of local administrative organization power for the management of higher education are the National Education Act, B.E.2542 and the local administrative establishment laws. The structures of the higher education of the local administrative organization consisting of the Regulatory Organization; Model for the Education Management; Curriculums; Criteria of Acquisition of the Administration; Academic Personnel Recruitment; Students; and Tuition fees. The structure of Model Law on Higher Education Management of Local Administrative Organization consisting of 65 provisions divided into 8 Chapters; General Provisions; Establishment; Committees; Operation; Academic positions; Degree and Academic Standing; Supervision; and Penalty.

The research suggests to enact this Act for the implementation and issue byelaws on principles concerned for enforcement.

Keywords: Higher education, Local development, Local administrative organization, Model law

ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

การศึกษาถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ รัฐจึงใช้กลไกการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้กำหนดให้กระบวนการจัดการศึกษาของชาติ มีความหลากหลายรูปแบบและหลายระดับ ทั้งนี้เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม แต่เนื่องจากในอดีตประชากรที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษายังมีไม่มาก รัฐจึงสามารถจัดการศึกษาเพื่อรองรับผู้เรียนได้อย่างทั่วถึง

ต่อมาเมื่อประเทศพัฒนาขึ้นและมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทยในช่วงรอยต่อของทศวรรษช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 ทำให้ตลาดแรงงานของประเทศมีความต้องการว่าจ้างแรงงานเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะแรงงานภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับแนวโน้มความต้องการแรงงานของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากแรงงานที่ไม่มีฝีมือมาเป็นแรงงานที่มีฝีมือ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความต้องการของ

ผู้เรียนที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษาในทุกระดับเพิ่มจำนวนขึ้นจากเดิมกว่า 2 เท่าตัว ส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดการศึกษาเพื่อรองรับความต้องการของผู้เรียนที่เพิ่มขึ้นได้อย่างเพียงพอ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาคู่ขนานไปกับรัฐในทุกระดับ ซึ่งหลายมาตรการสำคัญของรัฐที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี เช่น การให้เงินอุดหนุนผู้เรียนรายบุคคล การให้เงินอุดหนุนเงินเดือนครูเอกชน การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ และมาตรการช่วยเหลือทางภาษี เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษาของรัฐมีความสมบูรณ์มากขึ้น

ถึงกระนั้นก็ตามแต่ก็ยังมีปัญหาการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ยังไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของผู้ต้องการเข้าเรียนที่อยู่ในท้องถิ่น รวมถึงปัญหาการจัดการศึกษาของของสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่ตอบสนองให้ผู้เรียนนำความรู้ไปพัฒนาท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เพราะว่านโยบายอุดมศึกษาของประเทศไทยในอดีตมุ่งเน้นจัดการศึกษารองรับกำลังคนระดับสูงเพื่อเข้ารับราชการและเข้าสู่ภาคการผลิตสมัยใหม่ตามความต้องการของรัฐที่ใช้แบบอย่างการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานของสังคมเมือง เมื่อนำปัญหาดังกล่าวมาพิจารณากับหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้วพบว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่ามาตรา 41 เป็นบทขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาไว้อย่างจำกัด

ผลจากการที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติบัญญัติขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาดังกล่าว จึงทำให้ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับต้น ระดับกลาง และการจัดการอาชีวศึกษาตามศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ แต่สำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวที่สามารถจัดการศึกษาได้สำเร็จ โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอวมินทร์วิโรฒราช ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญและมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษ คือ มีสถานพยาบาลเป็นของตนเอง เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง เป็นมหานครที่มีความซับซ้อนด้านการจัดวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร และเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่นมากที่สุด

ด้วยปัจจัยดังกล่าว จึงทำให้กรุงเทพมหานครได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้สามารถจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ตั้งกระจายอยู่ทั่วประเทศแม้ว่าจะมีศักยภาพที่จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาได้ แต่การดำเนินการก็ยังมีข้อติดขัดในปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาเชิงนโยบายเพราะว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2552 เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2552 โดยกำหนดเป็นหลักการไว้ว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 41 และมาตรา 42 ประกอบมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดทำเป็นกฎกระทรวง แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีความ

มุ่งหมายที่จะใช้บังคับเฉพาะแต่กรณีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ในการนี้คณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงเห็นชอบให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางสำหรับรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา แต่จนถึงปัจจุบันกฎหมายกลางดังกล่าวก็ยังมีได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงยังไม่อาจดำเนินการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้

จากที่กล่าวมาหากพิจารณาถึงความสำคัญและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศเพื่อให้มีรากฐานที่มั่นคง ก็ต้องเริ่มจากการพัฒนาท้องถิ่นโดยการพัฒนาศักยภาพประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ และสามารถนำองค์ความรู้ไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ก็จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนและท้องถิ่น เช่น การว่างงาน ความยากจน การอพยพถิ่นฐานช่วงวัยทำงาน รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัญหาอื่น ๆ สามารถลดลงได้ สิ่งที่ตามมาคือการช่วยสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นด้วยคนในท้องถิ่นด้วยตนเอง จากประเด็นปัญหาจึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดโครงสร้างองค์กร และรูปแบบการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และรายงานผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษาในครั้งนี้ โดยนำผลการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนและท้องถิ่น เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และปัญหาการย้ายถิ่น เป็นต้น ซึ่งสภาพปัญหาล้วนเกิดจากข้อจำกัดของโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นทั้งสิ้น

ความยากจนมิได้หมายความว่าความจำกัดเฉพาะคนที่มีความขัดสนทางเศรษฐกิจ หรือรายได้ในการดำรงชีพเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557: 1-1) แต่ยังหมายความรวมถึงความยากจนในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีพ เช่น การขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากรขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีน้อย การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมถึงการมีภาวะพึ่งพิงสูง ตลอดจนการไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ จากรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้นความยากจนจึงครอบคลุมถึงความจนด้านรายได้ ความจนด้านโอกาส และความจนด้านสิทธิ ซึ่งความจนทั้ง 3 ลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกันและเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือสถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างแต่คนอื่นไม่ได้รับ โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส การเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรมและอำนาจทางการเมือง ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำมักจะเป็นผลมาจากความไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงทำให้ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน ด้านสังคมมุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ ด้านความยุติธรรมเป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และด้านการเมืองเป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558: 2-1) และรวมถึงความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นสูงระดับอุดมศึกษาด้วย

การย้ายถิ่นถือว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรในพื้นที่ต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อความหนาแน่นของประชากร ซึ่งหากขาดการบริหารจัดการที่ดีและเหมาะสมกับจำนวนประชากรที่มีอยู่จริงในแต่ละพื้นที่ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชากรทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ความแออัดของที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมและภาวะมลพิษ ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการให้บริการสาธารณสุขและการบริหารจัดการสาธารณสุขบุคคลให้เพียงพอต่อความต้องการของประชากร เป็นต้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563) ซึ่งหากชุมชนหรือท้องถิ่นใดมีประชากรช่วงวัยทำงานมีการอพยพย้ายถิ่นฐานเป็นจำนวนมากแล้ว ก็จะทำให้ชุมชนและท้องถิ่นนั้น ๆ ขาดการพัฒนาเพราะกลุ่มประชากรที่หลงเหลืออยู่มักจะเป็นกลุ่มที่มีภาวะพึ่งพิงสูง คือ เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการ เป็นต้น

1. หลักการ ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

- (1) ปรัชญาและแนวคิดการศึกษา
- (2) หลักและพื้นฐานการอุดมศึกษา
- (3) แนวคิดและทฤษฎีการบริการสาธารณะ
- (4) หลักการกระจายอำนาจ
- (5) หลักการปกครองท้องถิ่น
- (6) องค์การมหาชนอิสระ
- (7) หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- (8) ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน
- (9) ทฤษฎีการย้ายถิ่น

2. รายงานผลการสำรวจ

- (1) รายงานผลการสำรวจความยากจน

- (2) รายงานผลการสำรวจความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
- (3) รายงานผลการสำรวจการย้ายถิ่น
- (4) รายงานสถิติสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรายภาคและจังหวัด

3. กฎหมายไทย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- (3) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
- (5) พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
- (6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521
- (7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541
- (8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
- (9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช พ.ศ. 2553
- (10) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- (11) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (12) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (13) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (14) พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- (15) พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (16) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานการอุดมศึกษา พ.ศ. 2561
- (17) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2554
- (18) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558

4. กฎหมายต่างประเทศ

- (1) กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น : Local Incorporated Administrative Agency Act 2003 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาในระบบโรงเรียน : The School Education Act 1947 กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น : The Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration Act 1931 และกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย : The University Standards (1956, Education ministry Ordinance No.28)
- (2) กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น : Local Autonomy Act of 2017 กฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา : Higher Education Act of 2017 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาท้องถิ่น : Local Education Autonomy Act of 2017 และกฎหมายว่าด้วยการพัฒนามหาวิทยาลัยและวิทยาลัยของท้องถิ่นและทรัพยากรมนุษย์ส่วนภูมิภาค :

The Development of Local Universities and Colleges and regional Human Resources Act 2014

(3) กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายการศึกษา : Code l'éducation 1989 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Savary) : Loi sur l'enseignement supérieur 1984 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ : Loi portant règles de creation des categories d' établissement public 2013

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อมุ่งพิสูจน์ประเด็นตามกรอบแนวคิด และสมมุติฐานการวิจัย เพื่อตอบโจทย์วิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยกำหนดประเภทการวิจัย ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-Design) และเมื่อได้คำตอบจากผลของการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วจะทำการรับฟังความคิดเห็นของประชากรที่เกี่ยวข้อง (Hearing) เพื่อรับฟังการวิพากษ์และข้อเสนอแนะที่จะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัย กับประชากรสัมภาษณ์ ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษา รวมประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก 12 คน ดังนี้

- 1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน
- 2) ผู้บริหารองค์กรด้านนโยบายการศึกษา จำนวน 3 คน
- 3) นักวิชาการด้านการอุดมศึกษา จำนวน 4 คน
- 4) ผู้นำชุมชน และองค์กรพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 2 คน

2. การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-Design) เป็นการวิจัยวิธีใหม่ ซึ่งมาจากแนวคิดว่า การวิจัยที่มุ่งถึงการออกแบบองค์กรเพื่อดำเนินการในเรื่องใดก็ตาม คำตอบที่จะได้นั้นจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสถานะของการผู้ปฏิบัติตามคำตอบหรือเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนในการออกแบบองค์กรนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะลำพังจากการวิจัยจะได้คำตอบที่นำมาจัดทำเป็นโครงสร้างองค์กรนั้นจะมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งอาจส่งผลทำให้ได้คำตอบที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการและความเป็นจริงของผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้นการใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมออกแบบคำตอบก็จะทำให้ได้งานวิจัยที่สามารถกำหนดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทความเป็นจริงมากที่สุด

3. การจัดทำโครงสร้างองค์กรสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือ การกำหนดโครงสร้างองค์กรสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมในประเด็นตามหลักการอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยการนำเอาผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ มาวิเคราะห์เป็นองค์รวมร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และข้อมูลจากการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-Design) เพื่อกำหนดโครงสร้างองค์กรสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่าข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบนั้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการกำหนดโครงสร้างองค์กรสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม

4. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อผู้วิจัยได้คำตอบโดยมีโครงสร้างองค์กรสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นแบบแล้ว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าโครงสร้างองค์กรสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ได้จริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการสัมภาษณ์รับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาท้องถิ่น ประกอบด้วย บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและการปฏิบัติหน้าที่ด้านการอุดมศึกษาท้องถิ่น โดยผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการวิจัยเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้วิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้โครงสร้างองค์กรสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางสำหรับรองรับการจัดตั้งสถาบัน อุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและขีดความสามารถต่อไป

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยพบว่า การด้อยพัฒนาของชุมชนและท้องถิ่นในประเทศไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษามีเหตุปัจจัยดังนี้

1. การจัดการอุดมศึกษาที่ยังไม่สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาแต่ดั้งเดิมด้วยเหตุนี้จึงทำให้วิถีชีวิตของคนไทยโดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนและท้องถิ่นมีความผูกพันกับอาชีพการเกษตรจากรุ่นสู่รุ่นมาอย่างยาวนาน แต่สำหรับนโยบายการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา กลับสวนทางกับวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของคนไทย กล่าวคือรัฐบาลมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมหรือที่เรียกว่าประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industrialized Countries : NIC) โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐจำเป็นต้องตอบสนองนโยบายของรัฐในการผลิตกำลังคนระดับสูงเพื่อรองรับภาคการผลิตสมัยใหม่ในด้านการพัฒนาตามแนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น สาขาอุตสาหกรรม สาขาวิศวกรรม สาขาอิเล็กทรอนิกส์ สาขาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่ง

ผลจากการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในแนวทางดังกล่าวทำให้เกิดรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่รวมความเจริญและการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมเข้าสู่ศูนย์กลาง คือ กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และหัวเมืองใหญ่ของภูมิภาคเป็นหลัก ส่วนชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นภาคการเกษตรกลับถูกละเลย แต่สำหรับคนในชุมชนและท้องถิ่นที่ครอบครัวพอจะมีฐานะถึงแม้ว่าจะสามารถส่งลูกหลานเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาได้ แต่เมื่อผู้เรียนเหล่านั้นสำเร็จการศึกษาแล้ว ส่วนใหญ่ก็จะไปทำงานทำในสถานประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมือง โอกาสที่กลับไปยังภูมิลำเนาซึ่งเป็นถิ่นเกิดเพื่อสร้างงานสร้างอาชีพจึงแทบเป็นไปไม่ได้ ทั้งนี้เพราะว่าหลักสูตรที่ผู้เรียนสำเร็จการศึกษาไม่ได้เป็นหลักสูตรที่จะรองรับในการสร้างงานสร้างอาชีพในชุมชนและท้องถิ่นแต่อย่างใด

2. ความยากจนของประชาชนในท้องถิ่น

ความยากจนนับว่าเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานและเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เมื่อพิจารณาลงลึกในรายพื้นระดับภูมิภาคและจังหวัดพบว่าคนจนมีการกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นไปตามโครงสร้างการกระจายตัวของประชากร โครงสร้างอาชีพและโครงสร้างรายได้ รวมถึงการถือครองสินทรัพย์ต่าง ๆ ณ เวลาเริ่มต้นที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ การศึกษาของประชากรในวัยแรงงานอยู่ในระดับต่ำ การขาดที่ดินทำกิน อัตราภาวะพึ่งพิงสูง เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ชุมชนและท้องถิ่นด้อยพัฒนา เพราะผลจากการที่ครอบครัวของคนในชุมชน และท้องถิ่นมีฐานะยากจนจึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ไม่สามารถส่งลูกหลานเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาได้ ทั้งนี้เพราะว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาขั้นสูงมีค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าใช้จ่ายในการครองชีพระหว่างศึกษาที่ค่อนข้างสูง ประกอบกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมืองของบางจังหวัด ปริมณฑลหรือกรุงเทพมหานคร จึงทำให้เพิ่มข้อจำกัดของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นสูงระดับอุดมศึกษาของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่ครอบครัวมีฐานะยากจนอยู่แล้ว ซึ่งจากการสำรวจความยากจนของพื้นที่ระดับภูมิภาคในปี 2560 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561: 4-6) พบว่ามีคนจนกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในพื้นที่ภาคใต้สัดส่วนร้อยละ 11.84 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัดส่วนร้อยละ 11.42 และภาคเหนือสัดส่วนร้อยละ 9.82 โดยมีสัดส่วนของคนจนในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง เมื่อพิจารณาแยกพื้นที่เขตเมืองกับเขตชนบทพบว่าคนจนในเขตเมืองคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.05 และเขตชนบทสัดส่วนร้อยละ 9.82 ซึ่งปัญหาความยากจนในภูมิภาคส่วนหนึ่งเป็นผลจากสภาพภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้สูง จึงมีผลต่อการมีงานทำ การมีรายได้ และการยกระดับคุณภาพชีวิต รวมถึงปัญหาการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษาที่ส่งผลต่อความยากจนของคนในพื้นที่

3. ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสะท้อนได้ทั้งมิติของรายได้ที่เป็นตัวเงินหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้และมิติที่ไม่เป็นตัวเงินอันได้แก่โอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ (การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม) ทั้งตามสิทธิพื้นฐานและโอกาสที่เป็นทางเลือก การเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิต่าง ๆ เป็นต้น และสำหรับประเทศไทยหากพิจารณาจากรายงานสถานการณ์ความมั่งคั่งทั่วโลก (Global Wealth Report) ปี 2018 พบว่ายังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ที่ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินระหว่างประชากรที่มีร่ำรวยกับยากจน มีสัดส่วนการครอบครองที่ดินที่แตกต่างกันมาก แต่ในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทย แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะกำหนดค่านิยม การศึกษา หมายถึง “กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตลอดชีวิต” จากความสำคัญของการศึกษาดังกล่าวรัฐบาลจึงใช้การศึกษาเป็นกลจักรสำคัญในการพัฒนาประชากรของประเทศและได้กำหนดให้การศึกษาเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยมีความคาดหวังว่าหากประชากรของประเทศได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมแล้วการพัฒนาประเทศในองค์รวมก็จะดำเนินการได้โดยง่าย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “การศึกษาสร้างคน คนสร้างชาติ”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามดำเนินการหลายช่องทางเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับ แต่การเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของประชาชนก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก โดยเฉพาะการศึกษาชั้นสูงระดับปริญญาตรี ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2560 พบว่าอัตราการเข้าเรียนช่วงการศึกษาภาคบังคับของแต่ละภูมิภาคจะไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก แต่จะเริ่มเห็นความแตกต่างช่วงมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีสัดส่วนการเข้าเรียนต่อของทุกภูมิภาคลดลง สำหรับการศึกษาในระดับปริญญาตรีพบว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของการเข้าศึกษาสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ 43.8 ซึ่งเป็นไปตามการกระจุกตัวของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีจำนวนรวมกันถึง 65 แห่ง ส่วนภาคใต้พบว่ามีอัตราการเข้าเรียนต่อระดับปริญญาตรีต่ำที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 18.2 ซึ่งความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากการสำรวจพบว่าผู้เรียนที่ครอบครัวยุติมีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า จะมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสัดส่วนที่สูงกว่าเด็กในครอบครัวที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่า ส่วนความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในระดับพื้นที่ระหว่างพื้นที่เขตเมืองกับเขตชนบท จากการสำรวจพบว่าผู้เรียนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีสัดส่วนการเข้าเรียนที่สูงกว่าผู้เรียนที่อยู่ในเขตชนบททุกระดับ กล่าวคือ ชี้นอนบาลและประถมศึกษามีสัดส่วนของผู้เข้าเรียนอยู่ที่ร้อยละ 88.3 เท่ากัน แต่สัดส่วนการเข้าเรียนของผู้เรียนที่อยู่ในเขตชนบทจะเริ่มลดลงในช่วงของมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยความเหลื่อมล้ำของผู้เรียนที่อยู่ในเขตชนบทจะเห็นความชัดเจนมากที่สุดในระดับการศึกษาชั้นสูงปริญญาตรี คือ ผู้เรียนในเขตเมืองมีสัดส่วนการเข้าเรียนร้อยละ 37 ส่วนผู้เรียนในเขตชนบทมีสัดส่วนการเข้าเรียนเพียงร้อยละ 18.9 ซึ่งมีสัดส่วนความเหลื่อมล้ำกันอยู่ประมาณ 1 เท่าตัว (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกเขตเมืองกับเขตชนบท ปี 2560

ระดับการศึกษา	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
อนุบาล	88.6	88	88.3
ประถมศึกษา	88.6	88	88.3
มัธยมต้น	69.3	67.2	68.2
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	61.1	54.9	57.8
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	37	18.9	29.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดังนั้นจากสภาวะการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาชั้นสูงระดับอุดมศึกษาตามที่กล่าวมา จึงสะท้อนให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูงเป็นผลมาจากปัจจัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของพ่อแม่หรือผู้ปกครองในการที่จะให้ลูกหลานเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

จากข้อค้นพบการวิจัยการวิจัยได้คำตอบเป็นรูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น และตอบโจทย์การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น จึงนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคำตอบที่ได้จากกระบวนการที่กำหนดไว้ 2 ส่วน คือ การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่จะนำไปสู่โครงสร้างของกฎหมายและกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมาย และคำตอบที่ได้นำไปสู่คำตอบของการวิจัย คือ การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อใช้เป็นกลไกการอุดมศึกษาพัฒนาท้องถิ่น โดยนำเอาข้อค้นพบของงานวิจัยตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และดำเนินการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำคำความเห็นและข้อสังเกตมาแก้ไขปรับปรุงให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นที่สามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นมีโครงสร้างกฎหมายและรายละเอียดเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

4.1 โครงสร้างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติและบทเฉพาะกาล ดังนี้

บทบัญญัติเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญ

1) มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์การมหาชนรูปแบบสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยอยู่ในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งและไม่เป็นส่วนราชการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้ง และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ซึ่งผลดังกล่าวจึงทำให้มหาวิทยาลัยมีรูปแบบเป็น “หน่วยงานของรัฐในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น เพื่อจัดการศึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น การใช้ประโยชน์หรือการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถที่พึ่งพาตนเองได้และเป็นการสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของประเทศให้มีความมั่นคง

3) วิธีการจัดการศึกษา มหาวิทยาลัยใช้วิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

(1) การศึกษาภาคทฤษฎี เป็นการจัดการศึกษาที่เน้นการศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็นหลัก โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย หลักสูตร ระยะเวลา การวัดและการประเมินผลที่เป็นเงื่อนไขของการสำเร็จศึกษาการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษาภาคปฏิบัติ เป็นการจัดการศึกษาที่เน้นการศึกษาที่แหล่งเรียนรู้วิถีท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการศึกษา ระยะเวลา การวัดและการประเมินผลที่เป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องสอดคล้องกับภารกิจของแหล่งเรียนรู้วิถีท้องถิ่นด้วย

เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ชีวิตแบบวิถีท้องถิ่น การประกอบอาชีพและการศึกษาของนักศึกษา มหาวิทยาลัยจึงควรจัดการศึกษาภาคทฤษฎีในช่วงฤดูการที่ผู้เรียนว่างเว้นจากการประกอบอาชีพ

4) รัฐสนับสนุนค่าเล่าเรียนทั้งหมดสำหรับการศึกษาชั้นปริญญาตรี การจัดการศึกษาชั้นปริญญาตรีมหาวิทยาลัยต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาอย่างทั่วถึง และให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่ไม่ตัดสิทธิมหาวิทยาลัยที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบมีส่วนร่วมจากผู้เรียนได้ในอัตราที่ไม่เกินกว่าที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

5) มหาวิทยาลัยมุ่งเน้นจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นหลัก แต่มหาวิทยาลัยอาจจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือสูงกว่าปริญญาตรีหรือการศึกษาแบบสะสมหน่วยกิตด้วยก็ได้

6) ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยต้องมีคุณสมบัติตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(1) เป็นผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่าขึ้นไป

(2) เป็นผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น หรือเทียบเท่าที่กระทรวงศึกษาธิการรับรองและประกอบอาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีหลังจากจบมัธยมศึกษาตอนต้น หรือมีอายุไม่น้อยกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเปิดภาคการศึกษาที่สมัคร

(3) เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา
กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

7) เพื่อให้การบริหารงานและการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นเอกภาพและได้มาตรฐานเดียวกัน จึงกำหนดให้มี
คณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและ
เกณฑ์มาตรฐานกลางต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งถือปฏิบัติ

8) เพื่อให้ตำแหน่งอธิการบดีซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของมหาวิทยาลัยมี
ความยึดโยงกับท้องถิ่นนั้น ๆ จึงกำหนดให้อธิการบดีต้องเป็นบุคคลในท้องถิ่นและมาจากการเลือกตั้ง
โดยต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมตามสมควร

บทเฉพาะกาล

9) มาตรการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง
มหาวิทยาลัยในพื้นที่ของจังหวัดที่ไม่มีมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นลำดับแรก และในวาระเริ่มแรกของ
การจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งและการดำเนินการจัดการศึกษาเป็น
ระยะเวลาสิบปี หลังจากนั้นให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณตามสัดส่วนที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา
กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ให้ภาครัฐนารูปแบบองค์กรใหม่ “มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดย
กำหนดเป็นนโยบายหลัก “มาตรการอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” โดยใช้กลไกการอุดมศึกษาที่จัด
การศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น
(Area-Based Educational Management)

(2) ให้ภาครัฐส่งเสริมให้เอกชนที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดตั้งมหาวิทยาลัย
ในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาตามความสามารถ

(3) ให้ภาครัฐรณรงค์ให้คนในชุมชนและท้องถิ่นตระหนักและเห็นความสำคัญของการศึกษาและ
มีความภาคภูมิใจในภูมิปัญญาท้องถิ่น

(4) ควรกำหนดเป็นนโยบายให้ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่มีผลการเรียนดีได้รับสิทธิพิเศษในการบรรจุเข้ารับราชการหรือเข้าทำงานในองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่กำกับมหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ที่ได้
จัดทำขึ้นนี้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม การวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ให้ภาครัฐเร่งการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกฎหมายกลางสำหรับการรองรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม และเพื่อรับรองสถานะนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้งขึ้น

(2) ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในแต่ละด้านที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(3) ให้ภาครัฐเร่งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยให้พิจารณานำร่องจัดตั้งมหาวิทยาลัยในพื้นที่จังหวัดที่ไม่มีมหาวิทยาลัยของรัฐตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดเป็นลำดับแรก

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อเป็นการต่อยอดการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานและการอาชีวศึกษาที่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินการไปบ้างแล้ว ดังนั้นในอนาคตหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมในทุกด้านทุกระดับที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรให้มีการทำการวิจัยในเรื่อง “สถาบันอาชีวศึกษาในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อต่อยอดการจัดการอาชีวศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2549). *คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2550). *โครงการวิจัยกฎหมายและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2552). *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทองอินทร์ วงศ์โสธร. (2533). *โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยรูปแบบของไทยและอเมริกัน*. วารสารครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปฐม มณีโรจน์. (2532). *การศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2545). *หลักจัดการศึกษา*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2553). *พื้นฐานการศึกษา*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ที.พี.พริน จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2543). *รูปแบบและภารกิจอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544). *แนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี. ที. ซี. คอมมิวนิเคชั่น.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2549). *การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2549) *การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2549). *การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี*. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ปี 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *การจัดองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2557). *กฎหมายหลักเกี่ยวกับอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมอง.